



SELSKAPSKONTROLL NR. 9-2017

**STRANDVEIEN 1 AS**  
**EIERSKAPSKONTROLL OG FORVALTNINGSREVISJON**

SKEDSMO, LØRENSKOG, RÆLINGEN, NITTEDAL,  
SØRUM OG FET KOMMUNE

OKTOBER 2017



# INNHold

<b>SAMMENDRAG</b>	<b>1</b>
Formål	1
Eierskapskontroll:	1
Forvaltningsrevisjon:	2
Eierne, styrets leder og daglig leders uttalelse til rapporten	3
Skedsmo kommune	3
Rælingen kommune	4
Nittedal kommune	4
Fet kommune	4
Lørenskog og Sørumsund kommune	4
Styreleder	4
Daglig leder	4
<b>1 Innledning</b>	<b>6</b>
1.1 Kontrollutvalgets bestilling	6
1.2 Om Strandveien 1 AS	7
1.2.1 Historikk	7
1.2.2 Eiere og eierandeler	7
1.2.3 Styresammensetning	7
1.2.4 Økonomi	8
1.3 Aktuelle saker for selskapet i dag	8
<b>2 Eierskapskontroll</b>	<b>10</b>
2.1 Metode og avgrensning	10
2.2 Kontrollkriterier	10
2.3 Funn	11
2.3.1 Eierskapskontrollen i 2015	11
2.3.2 Selskapets aktivitet siden 2015	11
2.4 Vurdering og oppsummering	13
2.5 Konklusjon	13
<b>3 Forvaltningsrevisjon</b>	<b>16</b>
3.1 Innledning	16
3.2 Metode	16

3.3	Risikovurderinger ved beslutning om eiendomsutvikling	16
3.3.1	Problemstilling og kriterier	16
3.3.2	Funn 18	
3.3.3	Vurdering og konklusjon	18
3.4	Selskapets vurdering av regelverket for offentlige anskaffelser	19
3.4.1	Innledning og problemstilling	19
3.4.2	Selskapets vurdering av regelverket for offentlige anskaffelser	20
	Advokatfirmaet Gilles notat	20
	Generalforsamlingen	21
	Advokatfirmaet Magelis notat	21
	Rælingen kommune	21
	Selskapets styre	22
	Revisjonens oppsummering	22
3.5	Selskapets vurdering av sin skatteplikt	22
3.5.1	Innledning og problemstilling	22
3.5.2	Selskapets vurdering av sin skatteplikt	23
	Advokatfirmaet Kluges notat	23
	Bindende forhåndsuttalelse (BFU)	24
	Revisjonens oppsummering	25
3.5.3	Er skatteplikten formidlet/forankret hos eierne	25
	Styret	25
	Orientering til eierne og kommunens administrasjon	25
	Revisjonens oppsummering	26
1	Vedlegg - Litteraturliste	27

# SAMMENDRAG

## Formål

Formålet med selskapskontrollen er å gjennomgå eierne oppfølging av virksomheten (eierskapskontroll), og å gå i dybden på de problemstillinger som ble avdekket i tidligere eierskapskontroller (forvaltningsrevisjon). Dette gjelder problemstillingene vedrørende etterlevelse av regelverket for offentlige anskaffelser og selskapets vurdering av sin skatteplikt.

## Eierskapskontroll:

Problemstilling 1	Kriterie
Driver selskapet innenfor de strategier og formål som er satt av eierne?	Selskapet skal ikke gå utover de rammer som er definert av eierne: <ul style="list-style-type: none"><li>• Selskapet skal ikke ha erverv som formål.</li><li>• Selskapet skal stå for oppryddingen i og avviklingen av den tidligere virksomheten i NRA IKS. Utviklingsplaner skal være forelagt eierne på generalforsamlinger.</li></ul>

Selskapets planer og drift er ikke endret siden eierskapskontrollen som ble gjennomført i 2015. Eierne er blitt løpende oppdatert om utvikling av prosessen og driften i virksomheten. Ettersom driften eller planene for utvikling ikke er endret er det heller ikke grunnlag for å stille spørsmål ved om disse avviker fra de rammer som er lagt og fulgt opp av eierne i samme periode. Det er heller ikke avdekket forhold som indikerer at eierne satt spørsmål ved om dette avviker fra formålet til selskapet.

Våre øvrige undersøkelser har heller ikke avdekket forhold som viser at Selskapet ikke driver i overensstemmelse med vedtekter, og de føringer som er gitt gjennom oppfølging på generalforsamlinger.

Det presiseres imidlertid at selskapets drift fremover vil kunne anses som ervervsformål, ved at det skapes gevinster i utviklingsprosjektet på et senere stadie i utviklingen av selve eiendommen. Dette vil kunne innebære et behov for vedtektsendring.

Revisjonens undersøkelse konkluderer med at selskapet per i dag driver innenfor de rammer som er definert av eierne ved utvikling av eiendommen i Strandveien 1.

## Forvaltningsrevisjon:

Problemstilling 1	Kriterier
<p><b>I hvilken grad er det foretatt risikovurderinger ved beslutning om utviklingen av eiendommen?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- I hvilken grad foreligger det en risiko ved utvikling av Strandveien 1 p.d.d.</li> <li>- I tilfelle er denne forsvarlig håndtert og vurdert?</li> </ul>	<p>Risikoen må være forsvarlig håndtert</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Størrelsen på lån holdt opp mot totalbalanse – jo mere lån, desto større risiko. Belåningsgraden bør være under 25% av eiendomsverdien.</li> <li>➤ Forutsetninger for verdivurderingen av eiendommen bør være utarbeidet av anerkjente aktører.</li> </ul>

Det er ikke tatt opp lån i selskapet, noe som innebærer at den finansielle risikoen er lav.

Den nåværende tomteverdien er anslått til ca. MNOK 600. Dette er gjennomsnittet av de to eksterne verdivurderingene. De totale investeringene i eiendommen utgjør MNOK 30 dvs. ca. 5% av verdien. Når verdsettelsene i tillegg ikke forutsetter videre utvikling av eiendommen for å kunne realisere verdien, er dette et element som tar ned risikoen relatert til virksomheten per i dag.

De funn som her er avdekket viser etter revisjonens vurdering at selskapet frem til i dag ikke har påtatt seg en risiko som har påkrevet særskilt risikovurdering. Selskapet er ubelånt og har i forbindelse med reguleringsarbeidet kun foretatt mindre investeringer som i liten grad har medført økt eksponering av risiko. De innhentede verdivurderingene er utarbeidet av eksterne aktører etter anerkjente verdvurderingsprinsipper. Videre er det etter revisjonens syn først ved valget av fremtidig utviklingsstrategi for eiendommen at selskapet må fatte beslutninger med substansiell iboende risiko. I denne sammenheng har administrasjonen allerede påbegynt et utredningsarbeid, notatet av 24.11.16, om fremtidig strategi hvor styret og eierne er involvert og anmodet om å gi selskapet en tilbakemelding om hvilke mål det skal jobbes mot.

### Problemstilling 2

Har selskapet vurdert om deres virksomhet faller inn under regelverket for offentlige anskaffelser? Hvis så er tilfellet; har selskapet betryggende internkontroll for å sikre etterlevelse av reglene?

I 2014 ble advokatfirmaet Gille engasjert av Skedsmo kommune på vegne av Strandveien 1 AS med hensyn til anskaffelsesspørsmålet. Gille konkluderte at selskapet ikke var omfattet av anskaffelsesreglene. Styret orienterte generalforsamlingen om selskapets forhold til anskaffelsesreglene og anskaffelsesprosessene for prosjektutviklingen. Det ble vist til at selskapet på bakgrunn av Gilles vurdering hadde foretatt innkjøp via forenklet konkurranse (tjenester som teknisk rådgiver, arkitekt og prosjektleder). Det ble likevel ytret en viss usikkerhet hvorvidt selskapet

faktisk var omfattet av anskaffelsesreglene. Styret fattet vedtak 18.8.2016 om å innhente ytterligere en vurdering fra advokatfirmaet Mageli som også konkluderte med at selskapet ikke er omfattet av anskaffelsesreglene. Styret fattet vedtak 6.10.2016 om å følge Magelis vurdering og konklusjon som selskapets holdning til anskaffelsesreglene.

Problemstillingen om selskapet har betryggende internkontroll for å sikre etterlevelse av anskaffelsesreglene er dermed ikke aktuell.

### Problemstilling 3

Har selskapet foretatt en vurdering av sin skatteplikt, i tilfelle er denne formidlet/forankret hos styret og eierne?

Selskapet har innhentet ekstern vurdering av skattespørsmålet fra advokatfirmaet Kluge og en bindende forhåndsuttalelse fra Skatteetaten. Skatteetatens bindende forhåndsuttalelse bekreftet Kluges vurdering om selskapets skattefritak. Kluges notat understreket at konklusjonen sannsynligvis vil kunne endres på et senere tidspunkt. Spesielt med tanke på den mulige prosessen med eiendomsutviklingen med et perspektiv flere år frem i tid. Selskapets nettogevinster ved eiendomsrealisering vil da kunne bli skattepliktige.

Skatteplikten er formidlet/forankret hos eierne ved at styret innhentet bindende forhåndsuttalelse fra Skatteetaten, se styrevedtak 2.12.2016. Eierne ble orientert om skattespørsmålet på generalforsamlingen avholdt 29.6.2017. I tillegg ble rådmennene orientert i møte 16.12.2016.

### **Eierne, styrets leder og daglig leders uttalelse til rapporten**

Rapporten ble sendt på høring til eierrepresentantene (ordførerne), styret og daglig leder via e-post den 31.10.2017, med svarfrist 10.11.2017. Grunnet få tilbakemeldinger ble ny e-post sendt til eierne 10.11.2017 med forlenget svarfrist til 13.11.2017 kl. 12.

### **Skedsmo kommune**

Politisk sekretariat sendte uttalelse fra ordføreren i brev vedlagt e-post datert 13.11.2017. Ordføreren uttalte følgende:

Undertegnede har mottatt og lest selskapskontroll nr 9-2017 fra RRI vedr Strandveien 1 AS., eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon.

Det registreres at revisjonenes undersøkelse viser at selskapet pr i dag drives innenfor de rammer som er definert av eierne.

Eierskapskontrollen tas til etterretning.

## **Rælingen kommune**

I e-post fra ordføreren datert 9.11.2017 med følgende uttalelse: «Jeg har lest revisjonsrapporten og mener denne gir et nøyaktig og riktig bilde av selskapet. Jeg, som eierrepresentant er trygg på konklusjoner og beskrivelser som gis i rapporten. Godt arbeid!»

## **Nittedal kommune**

Rådmannen uttalte seg på vegne av ordføreren i e-post datert 14.11.2014: «Nittedal kommune har ikke merknader til rapporten.»

## **Fet kommune**

Ordføreren kom med følgende uttalelse i e-post datert 13.11.2017: «Jeg er tilfreds med konklusjonen i RRI's rapport som sier at det ikke er avdekket forhold som viser at Selskapet ikke driver i overenstemmelse med vedtekter, og de føringer som er gitt gjennom oppfølging på generalforsamlinger.»

## **Lørenskog og Sørumsund kommune**

Eierrepresentantene ved ordførerne i Lørenskog og Sørumsund kommune har ikke uttalt seg om rapporten.

## **Styreleder**

Den 13.11.2017 uttalte styrets leder i e-post:

Jeg viser til mottatt rapport om forvaltningsrevisjon av selskapet Strandveien 1 AS. Ut over de endringsforslag som daglig leder har avgitt i forhold til faktum i rapporten, konstaterer vi at revisjonens problemstillinger er godt beskrevet og at selskapets handlinger er i tråd med de forventninger som er stilt fra eiernes side.

## **Daglig leder**

I e-post fra daglig leder, datert 1.11.2017, var det mindre fakta-endringer som er innarbeidet i rapporten. I tillegg uttalte daglig leder:

Jeg har foreløpig gjennomgått fakta i Høringsutkastet. Noen kommentarer fremkommer av vedlagte kopi. Der hvor det er forslag om endringer er det merket med gult, og avgitt en kommentar.

For uklarheter er det bare å ta kontakt.

Jeg vil i løpet av dagen vurdere om det er behov for å avgi uttalelse til rapporten for øvrig.

Videre vedla daglig leder en ny bindende forhåndsuttalelse (vedtak) fra Skatteetaten, datert 8.9.2017, vedrørende det nyopprettede selskapet Strandveien Utvikling AS.



I ny e-post fra daglig leder datert 10.11.2017 ble det uttalt følgende: «Fra administrasjonens side har vi ikke andre kommentarer til rapporten enn at vi konstaterer at revisjonens problemstillinger er godt beskrevet og at selskapets handlinger er i tråd med de forventninger som er stilt fra eiernes side.»

Jessheim, 15.11.2017



Oddny Ruud Nordvik  
avdelingsleder forvaltningsrevisjon  
og selskapskontroll



for Øyvind Schage Førde  
advokat

# 1 INNLEDNING

## 1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Kontrollutvalget skal påse at det gjennomføres kontroll med forvaltningen av eierinteressene i de selskaper som er omfattet av slik kontroll, herunder kontrollere om den som utøver kommunens eierinteresser i selskaper gjør dette i samsvar med kommunestyrets vedtak og forutsetninger (selskapskontroll), jf. kommuneloven § 77 jf. § 80 og §§ 13-15 i forskrift om kontrollutvalg. I tillegg kan kontrollutvalgene også bestille forvaltningsrevisjon i selskaper der de finner det nødvendig jf. forskrift om kontrollutvalg § 14, 2. ledd og forskrift om revisjon – kapittel 3, jf. forskrift om kontrollutvalg – kapittel 5 og RSK 001.

Bakgrunnen for utvelgelse av selskapskontrollen er kontrollutvalgenes egne planer for selskapskontroll 2017-2020<sup>1</sup>. I planen heter det at utgangspunktet for utvelgelse av kontrollere er: «Hvordan selskapet forvaltes, hvor vesentlig det enkelte selskapet er og hvilken risiko det knytter seg til eierskapet.»

I planen for selskapskontroll heter det følgende om Strandveien 1 AS:

I Strandveien 1 AS kan det være aktuelt å følge opp eierskapskontrollen fra 2015 ved å be om en orientering fra representantskapsmedlemmene (Ole Jacob Flæten og Kjartan Berland) og/eller selskapet. Problemstillingen det er aktuelt å undersøke nærmere dels ved orientering dels ved å be revisor gå inn:

- Er kommunens eierstrategi i samsvar med de oppgaver selskapet faktisk utfører?
- Har selskapet vurdert fremtidig skatteplikt og eventuelt drøftet dette med eierne?
- I hvilken grad er regelverket for offentlige anskaffelser fulgt i arbeidet med eiendomsutvikling?
- Hvordan er den økonomiske risiko vurdert i forhold til eiendomsutviklingsprosjektet?

Selve prosjektplan for selskapskontroll med Strandveien 1 AS ble behandlet i de respektive kontrollutvalg: Skedsmo 19.6.2017, Lørenskog 8.6.2017, Rælingen 13.6.2017, Nittedal 8.6.2017, Fet 30.5.2017 og Sørumsdal 13.6.2017. Prosjektplanen deler kontrollen inn i en del som er eierskapskontroll og en del som er forvaltningsrevisjon. Dette er to ulike revisjonsformer som følger ulike metoder og standardkrav. Rapporten er derfor delt inn i to hoveddeler; kapittel 2 som er etterkontroll av tidligere eierskapskontroll og kapittel 3 som er forvaltningsrevisjon.

Rapporten har vært på høring hos daglig leder, styret og eierne.

---

<sup>1</sup> Romerike Kontrollutvalgssekretariat (ROKUS) utfører overordnet analyse med risikovurderinger som legges til grunn for kontrollutvalgenes planer og for utvelgelse av kontrollere

## 1.2 Om Strandveien 1 AS

### 1.2.1 Historikk

Strandveien 1 AS, tidligere RA-2 AS, var sentralt i vannverkssaken. Selskapet skulle etter at driften ble overført til NRA IKS i 2008, stå for oppryddingen i og avviklingen av den tidligere virksomheten. Siden arbeidet ble påbegynt i 2008 er det alt vesentlige av eiendeler realisert, med unntak av selskapets tidligere administrasjonseiendom i Strandveien 1.

Det opprinnelige eierskapet i selskapet ble også endret i 2015. Formålet med dette var å strukturere eierskapet slik at dette reflekterte en rimelig fordeling av restverdiene i NRV AS og RA-2 AS. Beslutningen var forankret hos eierne. Strandveien 1 AS' formål har vært å sikre verdier for bruk til vann- og avløpsformål fordi selskapet ikke overholdt selvkostprinsippet på grunn av mislighetene. Strandveien 1 AS har ikke erverv til formål og skal avvikles etter realisering av eiendeler og oppgjorte forpliktelser.

### 1.2.2 Eiere og eierandeler

Aksjonærer	Antall aksjer
Skedsmo kommune	25701 (42.83%)
Lørenskog kommune	17964 (29.94%)
Rælingen kommune	8160 (13.6%)
Nittedal kommune	5136 (8.56%)
Sørum kommune	1623 (2.71%)
Fet kommune	1416 (2.36%)
SUM	60 000 (100%)

Tall hentet fra bisnode.no

### 1.2.3 Styresammensetning

Styret består per oktober 2017 av:

- Styrets leder: Martin Mæland
- Styrets nestleder: Pia Farstad Von Hall
- Styremedlem: Anita Sigvartsen Orlund
- Styremedlem: Eli Grimsby
- Styremedlem: Odd Magne Gjerde

Daglig leder er Dag Georg Jørgensen.

### 1.2.4 Økonomi

Nøkkeltall	2016	2015
Sum totalinntekt	0	0
Driftsresultat	-8 779 000	-1 341 000
Ordinært resultat	-8 671 000	-1 055 000
Egenkapital	74 648 000	83 319 000

Tall hentet fra bisnode.no

### 1.3 Aktuelle saker for selskapet i dag

Strandveien 1 AS har ingen ansatte. Selskapet leier inn daglig leder og kjøper andre nødvendige tjenester.

De senere år er det klart at selskapets eiendom er av betydelig verdi. Dette skyldes områdets generelle markedsutvikling og det planlagte omreguleringsarbeidet som gjennomføres. Nåværende salgsstrategi for eiendommen tilsier at eiendommen først realiseres, og selskapet avvikles i år 2030. Ifølge daglig leder er tidspunktet (2030) avhengig av hvilke strategi man velger, og om selskapet skal sitte med hjemmel i utbyggingsperioden.

Selskapet Strandveien 1 Utvikling AS ble registrert i Foretaksregisteret 10.6.2017. Selskapet er et datterselskap eiet fullt ut av Strandveien 1 AS. Formålet til det nyopprettede selskapet er i henhold til vedtektene å drive eiendomsutvikling og annen virksomhet i naturlig tilknytning til dette.

# EIERSKAPSKONTROLL

## 2 EIERSKAPSKONTROLL

### 2.1 Metode og avgrensing

Denne kontrollen er gjennomført i overensstemmelse med kommunelovens regler om selskapskontroll i §§ 77 og 80, samt forskrift om kontrollutvalg §§ 13 og 14.

Romerike Revisjon gjennomførte eierskapskontroller i NRV AS og RA2 AS i 2015. I denne kontrollen ble det presisert at virksomheten i selskapet skiller seg fra en tjenesteleverandør som har til formål å fylle en samfunnsfunksjon. Denne forskjellen medfører at problemstillingen i denne eierkontrollen avgrenses betydelig sammenlignet med en ordinær eierskapskontroll. Det foretas en etterkontroll av de funn og vurderinger som ble påpekt i eierskapskontrollen i 2015. Ettersom det dreier seg om en etterkontroll vil kontrollområdet snevres inn til en vurdering av selskapets etterlevelse av strategien. Det avgjørende i den herværende vil være om selskapet driver innenfor sitt formål. Det understrekes at en vurdering av eierens håndtering av eieroppfølgingen i de respektive kommuner faller utenfor denne problemstillingen. Det er dermed en vurdering av selskapet og ikke eierne som vil være sentralt for å besvare bestillingen. Det vises i denne sammenheng til eierskapskontrollen som ble gjennomført i 2015.

### 2.2 Kontrollkriterier

Kontrollen skal besvare følgende problemstilling:

- **Driver selskapet innenfor de strategier og formål som er satt av eierne?**

Når det gjelder kriterier fremgår følgende fra selskapets formålsbestemmelse i vedtektene:

Selskapet har ikke erverv til formål.

Selskapet skal stå for oppryddingen i og avviklingen av den tidligere virksomheten i selskapet etter at ansvaret for mottak og behandling av avløpsvann for eierkommunene er overført til NRA IKS.

På selskapets generalforsamling i 2015 ble det orientert om utviklingsplanene, herunder reguleringsforslaget for eiendommen i Strandveien 1. Orienteringen var grundig og beskrev planløsning for området, volum og utforming på bygningsmassen. Det kom her ingen innsigelser fra eierne mot planene, eller ytterligere føringer fra eierne.

Problemstilling 1	Kriterie
<p>Driver selskapet innenfor de strategier og formål som er satt av eierne?</p>	<p>Selskapet skal ikke gå utover de rammer som er definert av eierne:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Selskapet skal ikke ha erverv som formål.</li> <li>• Selskapet skal stå for oppryddingen i og avviklingen av den tidligere virksomheten i NRA IKS. Utviklingsplaner skal være forelagt eierne på generalforsamlinger.</li> </ul>

## 2.3 Funn

### 2.3.1 Eierskapskontrollen i 2015

Funn fra eierskapskontrollen i 2015 var:

- «Styre- og generalforsamlingsprotokoller de siste to år viser at eiere orienteres om sentrale saker relatert til realiseringen av eiendeler og status ved avviklingen. Det fremgår at det ikke er kommet innsigelser fra eierne ved behandlingen av disse sakene.»
- «Våre undersøkelser har ikke avdekket at det er forhold som tilsier at eierne ikke fører kontroll med sine eierinteresser i NRV AS og RA-2 AS.»
- På generalforsamling i 2015 ble eierne gitt en inngående presentasjon av selskapets planer for utvikling av Strandveien 1, herunder detaljering av bygningsmasse, beskrivelse av omfang og en angivelse av den tidsmessige horisonten for gjennomføring.
- Det ble påpekt at selskapet befant seg i en overgangsfase fra et rent avviklingsselskap til et eiendomsutviklingsselskap, og at det i denne sammenheng kunne være riktig å endre formålsbestemmelsen i vedtektene deretter.

Det ble ikke gitt noen anbefalinger i rapporten ettersom selskapets formål var avgrenset og tydelig definert, samt at eierne ble holdt løpende orientert om utviklingen og planer for eiendommen i Strandveien 1.

### 2.3.2 Selskapets aktivitet siden 2015

Selskapet har fremdeles eiendommen i Strandveien 1 som sin eneste eiendel. Det er videre investert ca. MNOK 30 i eiendommen for tilrettelegging av prosjektet frem til dags dato. Det er gitt informasjon om dette til eierne på generalforsamlingene for 2016 og 2017. Det er ikke kommet innsigelser fra eierne relatert til selskapets drift eller plan for realisering av eiendommen.

Fra protokoll for generalforsamlingen avholdt i 2016 fremgår det at daglig leder redegjorde for problemstillinger de enkelte eierne hadde adressert i forkant av generalforsamlingen. Fra protokollen heter det:

Generalforsamlingen ytret etter orienteringen at informasjonen var god og dekkende for de spørsmålsstillinger som var foranledningen for innspillene. Det ble også understreket at det var viktig at denne informasjonen bringes til de politiske fora i eierkommunene.

På generalforsamlingen for 2017 ble det besluttet at de fremtidige årsberetninger blant annet skulle inneholde status og fremdriftsplan for prosjektet.

Når det gjelder spørsmål om nødvendigheten av vedtektsendringer har det vært selskapets oppfatning at reguleringsarbeidet med tomten har vært en naturlig del av utviklingsarbeidet ved å foredle selskapsverdiene. Det sentrale veiskillet med tanke på vedtektsendringen blir når den foreslåtte reguleringen blir vedtatt. Selskapet etablerte våren 2017 datterselskapet Strandveien 1 Utvikling AS med minimumskapital NOK 30 000. Høsten 2017 (3.10.17) ble det gjennomført en kapitalforhøyelse, ved at eiendommen ble skutt inn som egenkapital, verdsatt til MNOK 560. Denne transaksjonen utløste ikke skatt på Strandveien 1 AS sin hånd, se forvaltningsrevisjonens punkt 3.5. Denne etableringen ble redegjort for på generalforsamlingen i selskapet 29. juni 2017.

Den 24.11.2016 ble det utarbeidet et notat som grunnlag for videre strategiarbeid til eierne. Her ble det ved hjelp av ekstern rådgiver, Akershus Eiendom, definert syv hovedløp for salg av Strandveien. Disse varierte i verdi og risiko.

Akershus Eiendom og administrasjonen valgte ikke å anbefale valg av utviklingsalternativ på dette tidspunkt, men isteden overlate dette til styret. Alternativene var:

- Modell 1A – Salg i dag med 100% oppgjør (uten godkjent regulering)
- Modell 1B – Salg med 100% oppgjør når eiendommen er regulert
- Modell 2A – Salg i dag, med utsatt oppgjør – alt ved IG
- Modell 2B – Salg i dag, med utsatt oppgjør – Forskudd, ved regulering og ved IG (igangsettingstillatelse)
- Modell 3 – Salg av prosjektet i flere mindre deler til flere utviklere
- Modell 4 – Joint Venture – deltakelse i prosjektsamarbeid med utvikler
- Modell 5 – Utvikle eiendommen i egen regi

Modellene over varierer fra liten grad av egenutvikling, lavest risiko og antatt lavest avkastning i modell 1 til stor grad av egenutvikling høyere risiko og antatt høyest avkastning i modell 5.

I forbindelse med spørsmål om skatteplikt ved utvikling av eiendommen i Strandveien 1 ble spørsmålet om selskapets ervervsformål satt på spissen, se nærmere om dette i kapittel tre. For å komme til en avklaring ble det innhentet en bindende forhåndsuttalelse fra Skatteetaten datert 12.4.2017. Her fremgikk det at gevinsten ved utvikling av eiendommen frem til det stadiet selskapet var nå, ikke ville utløse skatteplikt på selskapets hånd. Det ble imidlertid fra styrets side antatt at en ved senere realisering av prosjektet vill kunne bli omfattet av skatteplikt ved at man faktisk driver med erverv som formål. I denne sammenheng er det igangsatt et arbeid med å overføre eiendommen til et datterselskap som skal forestå den videre utviklingen av eiendommen, se kapittel tre.



## 2.4 Vurdering og oppsummering

Selskapets planer og drift er ikke endret siden kontrollen i 2015. Eierne er blitt løpende oppdatert om utvikling av prosessen og driften i virksomheten. Ettersom driften eller planene for utvikling ikke er endret er det heller ikke grunnlag for å stille spørsmål ved om disse avviker fra de rammer som er lagt og fulgt opp av eierne i samme periode. Det er som det fremgår over ikke avdekket forhold som indikerer at eierne satt spørsmål ved om dette avviker fra formålet til selskapet.

Våre øvrige undersøkelser har heller ikke avdekket forhold som viser at Selskapet ikke driver i overensstemmelse med vedtekter, og de føringer som er gitt gjennom oppfølging på generalforsamlinger.

Det presiseres imidlertid at selskapets drift senere vil kunne anses som ervervsformål, ved at det skapes gevinster i utviklingsprosjektet på et senere stadie i utviklingen av eiendommen. Dette vil kunne innebære et behov for vedtektsendring.

## 2.5 Konklusjon

Revisjonens undersøkelse viser at selskapet per i dag driver innenfor de rammer som er definert av eierne ved utvikling av eiendommen i Strandveien 1.



# FORVALTNINGSREVISJON

## 3 FORVALTNINGSREVISJON

### 3.1 Innledning

I denne forvaltningsrevisjonen har man undersøkt selskapets forhold til risiko, offentlige anskaffelser og skatteplikt.

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å gå ytterligere i dybden på problemstillinger som ble avdekket i 2015-eierskapskontrollen.

### 3.2 Metode

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001 - *Standard for forvaltningsrevisjon*. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen forvaltningsrevisjon.

For problemstillingen vedrørende risiko er det utledet kriterier. Problemstillingene som tar for seg offentlige anskaffelser og skatt er deskriptive og det er dermed ikke utledet kriterier.

Undersøkelsen bygger på dokumentanalyse. Revisjonen har gjennomgått og analysert selskapets styringsdokumenter, vurderinger og utdypende opplysninger fra samtale med daglig leder etter konkrete spørsmål fra revisjonen.

### 3.3 Risikovurderinger ved beslutning om eiendomsutvikling

#### 3.3.1 Problemstilling og kriterier

Utgangspunktet ved utvikling av en eiendom i et investeringsperspektiv er at man må forholde seg til flere elementer som i sum gir prosjektets risiko. En vurdering av dette vil ikke bero på standardiserte parametere, men basere seg på en skjønnsmessig vurdering av de enkelte elementer og summen av disse. Dette gjelder også ved utvikling av eiendommen Strandveien 1. Sentralt i denne sammenheng vil være å definere hva som er en akseptabel risiko for eierne sett hen til de hensyn som er sentrale ved gjennomføringen.

Strandveien 1 er et aksjeselskap hvor formålet er å avvikle selskapet etter at eiendelene er realisert på kommersielle betingelser. Virksomhetens risiko vil derfor tas med utgangspunkt i en tilnærming som bygger på forretningsmessige prinsipper hvor grunnleggende risiko- og avkastningselementer er det sentrale.

Utgangspunktet for vurdering av risiko ved utvikling og realisering av en eiendom er at det med unntak av generelle plikter i selskaps- og prosesslovgivningen ikke påhviler virksomheten noen lovpålagte plikter for vurdering av investeringsrisiko. Selskapet er imidlertid underlagt de rammer som er gitt av eierne i vedtekter, på generalforsamling m.m., se punkt 2.3.

Strandveien 1 AS sine eiere er kommuner og verdiene i selskapet utgjør dermed en del av fellesskapets verdier. I kommuneloven finnes det regler som sier noe om hva slags risiko kommunene kan ta ved forvaltning av nettopp fellesskapets verdier. Et sentralt prinsipp for å sikre disse mot for høy risikoeksponering er at det stilles et krav om at forvaltningen skal være forsvarlig. Dette kan være et utgangspunkt her også ettersom verdiene i Strandveien tilhører det «kommunale» fellesskapet. Revisjonen legger til grunn at et viss grad av forsvarlighetskravet bør legges til grunn ved valg av risiko og avkastningskrav for selskapet. Når det gjelder konkrete bestemmelser på hvor dette forsvarlighetsprinsippet kommer til uttrykk og hva som er innholdet i dette, fremgår det for eksempel fra forskrift for kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning § 3 at «hensynet til forsvarlig økonomiforvaltning» skal vektlegges og at dette innebærer at «det skal legges vekt på lav finansiell risiko».

Når det gjelder hvilke elementer som kan bidra til å belyse en slik risiko vil graden av belåning av eiendommen kunne si noe om hva slags risiko som tas. De største børsnoterte eiendomsselskaper har i dag en belåningsgrad på mellom ca. 40 og ca. 50 prosent.<sup>2</sup> Videre vil størrelsen på investert kapital før realisering, sammenholdt med verdien på eiendommen være av betydning for risikoen. Andre viktige elementer i en risikovurdering er hvilke forutsetninger som er tatt ved verdsettelsen av den aktuelle eiendommen. Her vil beregninger foretatt av anerkjente makroøkonomiske institusjoner og aktører, som for eksempel Norges Bank, kunne anses å inneha tilstrekkelig tillit til å kunne benyttes som kilde for beregningen av samfunnsøkonomiske parametere med relevans for eiendomsverdiene.

Nedenfor følger problemstilling og kriterier som vil være utgangspunkt for vurderingen. I denne sammenheng er revisjonens normert krav lagt vesentlig lavere enn de størrelsene det er vist til i avsnittet over. Det presiseres at må tas hensyn til at Strandveien 1 AS er et avviklingsselskap adskilt som eget rettssubjekt utenfor kommunen, hvor eierne har vært orientert om og besluttet selskapets strategiske rammer, se punkt 2.3. Disse elementene vil selvsagt tilsi en høyere risikoeksponering enn det som er lagt til grunn for en kommune.

---

<sup>2</sup> Kilde: Oslo Børs

Problemstilling 1	Kriterier
<p><b>I hvilken grad er det foretatt risikovurderinger ved beslutning om utviklingen av eiendommen?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- I hvilken grad foreligger det en risiko ved utvikling av Strandveien 1 p.d.d.</li> <li>- I tilfelle er denne forsvarlig håndtert og vurdert?</li> </ul>	<p>Risikoen må være forsvarlig håndtert</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Størrelsen på lån holdt opp mot totalbalanse – jo mere lån, desto større risiko. Belåningsgraden bør være under 25% av eiendomsverdien.</li> <li>➤ Forutsetninger for verdivurderingen av eiendommen bør være utarbeidet av anerkjente aktører.</li> </ul>

### 3.3.2 Funn

Selskapet har ikke tatt opp lån i forbindelse med utviklingen av eiendommen.

Per i dag er det investert ca. MNOK 30 i forbindelse med utvikling av tomten og klargjøring i henhold til søknaden om regulering. Dette beløpet utgjør ca. 5 prosent av tomtens nåverdi, se nedenfor.

Når det gjelder verdivurdering er det innhentet to eksterne verdivurderinger for verdsettelse av tomten. Disse er utført av BER og Cushman & Wakefield Realkapital. Vurderingene er foretatt etter anerkjente verdivurderingsstandarder og skal estimere det beløp eiendommen kan omsettes for på verdsettelsestidspunktet mellom en villig kjøper og en villig selger, i en transaksjon på armlengdes avstand. Tomteverdien er i disse uavhengige verdsettelsene satt til hhv. MNOK 588 og MNOK 617. Når det gjelder risikoelementer forutsetter verdivurderingene at det tas utgangspunkt i gjeldende regulering og status i reguleringsprosessen. Dette innebærer at de risiki som en slik reguleringsprosess innebærer er hensyntatt ved fastsettelse av verdien. Videre er det blant annet tatt utgangspunkt i Norges Banks vurdering av markedsutviklingen med tanke på mulige fremtidige verdiendringer i markedet. I denne sammenheng er Norges Banks anslag for renteutviklingen de kommende år som særlig sentral. Til grunn for vurderingen ligger også beregninger av befolkningsutvikling blant annet med tallgrunnlag fra Statistisk Sentralbyrå.

Daglig leder i selskapet utarbeidet 24. november 2016 et notat «Grunnlag strategiplan avhending eiendomsprosjekt» til styret hvor syv ulike fremtidsscenarioer for utvikling av eiendommen med en redegjørelse for tilhørende risiko ble gitt, se punkt 2.3. Formålet med notatet var å gi styret og eiere en nærmere beskrivelse av hvilke alternativ man stod overfor ved videre utvikling av prosjektet. I notatet ble det bedt om nærmere retningslinjer fra styret for videreutvikling av eiendommen.

### 3.3.3 Vurdering og konklusjon

Det er ikke er tatt opp lån i selskapet, noe som innebærer at den finansielle risikoen er lav.

Den nåværende tomteverdien er anslått til ca. MNOK 600. Dette er gjennomsnittet av de to eksterne verdivurderingene. De totale investeringene i eiendommen utgjør MNOK 30 dvs. ca. 5 prosent av

verdien. Når verdsettelsene i tillegg ikke forutsetter videre utvikling av eiendommen for å kunne realisere verdien, er dette et element som tar ned risikoen relatert til virksomheten per i dag.

De funn som her er avdekket viser etter revisjonens vurdering at selskapet frem til i dag ikke har påtatt seg en risiko som har påkrevet særskilt risikovurdering. Selskapet er ubelånt og har i forbindelse med reguleringsarbeidet kun foretatt mindre investeringer som i liten grad har medført økt eksponering av risiko. De innhentede verddivurderingene er utarbeidet av eksterne aktører etter anerkjente verdvurderingsprinsipper. Videre er det etter revisjonens syn først ved valget av fremtidig utviklingsstrategi for eiendommen at selskapet må fatte beslutninger med substansiell iboende risiko. I denne sammenheng har administrasjonen allerede påbegynt et utredningsarbeid, notatet av 24.11.16, om fremtidig strategi hvor styret og eierne er involvert og anmodet om å gi selskapet en tilbakemelding om hvilke mål det skal jobbes mot.

### 3.4 Selskapets vurdering av regelverket for offentlige anskaffelser

#### 3.4.1 Innledning og problemstilling

Lov om offentlige anskaffelser 17.6.2016 nr. 2016 (anskaffelsesloven) (LOA) og forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) regulerer anskaffelser foretatt av statlige, kommunale, fylkeskommunale og offentligrettslige organer, jf. LOA § 2 og FOA § 1-2. Hovedregelen er at offentlige myndigheter er underlagt anskaffelsesreglene. Det har sammenheng med formålet som er å bidra til økt verdiskapning i samfunnet gjennom å sikre mest mulig *effektiv ressursbruk* av offentlige midler på anskaffelser jf. LOA § 1 og FOA § 1-1. Forskriften skiller mellom offentlig myndighet og offentligrettslig organ jf. FOA § 1-2. Et offentligrettslig organ kan være et aksjeselskap, statsforetak, interkommunalt foretak eller stiftelse. Begrunnelsen for å inkludere slike selskaper er blant annet risikoen for at andre hensyn enn de rent økonomiske kan påvirke utøvelsen av virksomheten.<sup>3</sup>

Fremstillingen i dette kapittelet er deskriptiv (uten kriterier) og problemstillingen deles i to. Under punkt 3.4.2 redegjøres det for om selskapet har vurdert driften opp mot regelverket for offentlige anskaffelser. For siste del av problemstillingen, internkontrollen, er den relevant *om* selskapet faktisk faller inn under anskaffelsesreglene, om ikke vil problemstillingen ikke være aktuell.

#### Problemstilling 2

- a) Har selskapet vurdert om deres virksomhet faller inn under regelverket for offentlige anskaffelser?
- b) Hvis så er tilfellet; har selskapet betryggende internkontroll for å sikre etterlevelse av reglene?

---

<sup>3</sup> Anskaffelsesrett i et nøtteskall, 2017, s. 22 (se også C-380/98, University of Cambridge, premiss (16-20))

### 3.4.2 Selskapets vurdering av regelverket for offentlige anskaffelser

#### Advokatfirmaet Gilles notat

Strandveien 1 AS kontaktet Skedsmo kommune i 2014 for å utrede selskapets forhold til offentlige anskaffelser. Skedsmo kommune ved innkjøpssjefen kontaktet advokatfirmaet Gille ved advokat Garder, for et vurderingsnotat (datert 3.12.2014). Notatet er delt i fire punkter; punkt én innleder vurderingen, punkt to tar for seg «de faktiske forhold som legges til grunn for vurderingen», i punkt tre finner man problemstillingen «Er RA2 omfattet av regelverket om offentlige anskaffelser?» og punkt fire finner man «konklusjonen». Gille vurderte selskapet etter anskaffelsesloven § 2 og forskriftens § 1-2. Forskriftens § 1-2, «hvem er omfattet av forskriften», presiserer lovens § 2. RA2 ble vurdert om de falt inn under ordlyden «offentligrettslig organ» i forskriftens § 1-2 annet ledd.

Revisjonen gjengir kort de vesentligste punkter i advokat Gilles notat nedenfor.

Anskaffelsesforskriften § 1-2 annet ledd lyder som følger:

Et **offentligrettslig organ** er et organ som

- a) er opprettet for å tjene **allmennhetens behov** og **ikke er av industriell eller forretningsmessig karakter**,
- b) er et **selvstendig rettssubjekt** og
- c) har **tilknytning til det offentlige** ved at
  1. organet hovedsakelig er **finansiert av** offentlige myndigheter eller andre offentligrettslige organer,
  2. organets forvaltning er **underlagt** slike myndigheters eller organers ledelsesmessige kontroll eller
  3. organet har et administrasjons-, ledelses- eller kontrollorgan der **over halvparten av medlemmene er oppnevnt** av slike myndigheter eller organer. [våre uthevinger]

Ifølge notatet oppfylte selskapet klart vilkårene «selvstendig rettssubjekt» og «finansiert av [...]» kommunene som eier selskapet. Det problematiske var forskriftens vilkår «tjener allmennhetens behov og ikke er av industriell eller forretningsmessig karakter». RA2 ble vurdert til og ikke omfattes av regelverket for offentlige anskaffelser. Vurderingen bygget i stor grad på «opplysninger om at driften pr. i dag er rent kommersiell og at formålet kun er å få mest mulig for de eiendommene selskapet eier gjennom en utvikling og salg i et kommersielt marked. Det understrekes at konklusjonen er noe usikker». Innkjøpssjefen videresendte Gille-notatet i e-post (8.12.2014) til Strandveien 1 AS' daglige leder og uttalte «jeg refererer til vår telefonsamtale forrige uke og kan bekrefte at jeg tolker konklusjonen i brevet sendt fra Adv. Esther L. Rohde Garder at RA-2 er unntatt LOA».



### **Generalforsamlingen**

Den 20.6.2016 ble det avholdt generalforsamling. Styret orienterte om selskapets forhold til anskaffelsesreglene og anskaffelsesprosessene for prosjektutviklingen. I oktober 2014 fikk Strandveien 1 bistand fra Skedsmo kommune med å avklare selskapets forhold til anskaffelsesreglene, se beskrivelse i avsnittet over. Styret viste til at på denne bakgrunn har selskapet forsøkt å anskaffe via forenklet konkurranse. Videre oppsummerte styret innkjøp av tjenester med hensyn til teknisk rådgiver, arkitekt og prosjektleder:

- **Teknisk rådgiver:** Sweco ble kontrahert ved rammeavtale for Nedre Romerike Avløpsselskap for industritomreguleringen i 2008-2010. Selskapets arbeid startet samtidig og omfattet samme eiendom – oppdraget ble av denne grunn ikke konkurranseutsatt.
- **Arkitekt:** Det ble gjennomført samtaler/vurderinger av Dark Arkitekt (arbeidet i 2007 med en mulighetsstudie), Skjeseth og Solvang (utførte industrireguleringsarbeidet og tegnet første boligskisse i 2008) og HRTB (i 2011 med tegningsoppstart). Selskapet valgte på denne bakgrunn HRTB.
- **Prosjektleder:** Dag Jørgensen/Addenda Consult AS leder prosjektet (i egenskap av daglig leder og etter oppdrag fra selskapets styre).

Generalforsamlingens tilbakemelding var at styrets orientering og informasjon var god samt dekkende for de problemstillinger som var foranledningen for innspillene. Videre understreket generalforsamlingen at det var viktig at denne informasjonen ble videreformidlet til de politiske fora i eierkommunene.

### **Advokatfirmaet Magelis notat**

I styremøte nr. 4 2016 (18.8.2016) ble sak 16/06 om «Selskapets fundament» behandlet. Styret fattet vedtak om advokatbistand for å utrede selskapets forhold til anskaffelsesreglene; «Tilsvarende skal det kvalitetssikres selskapets forhold til Lov om offentlige anskaffelser». Advokatfirmaet Mageli avga sin vurdering datert 3.10.2016. Notatet er delt i tre punkter; punkt én med «Innledning og konklusjon», punkt to beskriver «Bakgrunn» og i punkt tre finner man «Vurdering – lovens og forskriftens virkeområde». Mageli vurderte selskapet etter anskaffelsesloven § 2 og forskriftens § 1-2. Problemstillingen lød som følger: «Tjener selskapets allmenhetens behov, FOA § 2-1 a?». Det konkluderes basert på de «opplysninger vi har mottatt om de faktiske forholdene pr. i dag har også våre vurderinger munnet ut i den konklusjon at Strandveien 1 AS ikke er omfattet av anskaffelsesregelverket». Mageli kom altså til samme resultat som Gille.

### **Rælingen kommune**

I brev datert 3.10.2016, signert av økonomienheten ved leder for lønn- og regnskapsavdelingen, ble det vist til Rælingen kommunes behandling av protokoll fra generalforsamlingen i Strandveien 1 AS den 5. september 2016 i formannskapet (sak RS 16/40). Rælingen kommune vedtok at selskapets styre gjør en «egen vurdering av hvorvidt lov om offentlige anskaffelser gjelder og at selskapets praksis for innkjøp innrettes i tråd med denne vurderingen». Administrasjonen ønsket på vegne av formannskapet en snarlig behandling og tilbakemelding.

### **Selskapets styre**

I styremøte nr. 5 2016 (6.10.2016) ble styrevedtak fattet og protokollført. Styret tok til etterretning Mageli-vurderingen og besluttet å følge konklusjonen som selskapets holdning til anskaffelsesreglene.

### **Revisjonens oppsummering**

I 2014 ble advokatfirmaet Gille engasjert av Skedsmo kommune på vegne av Strandveien 1 AS med hensyn til anskaffesspørsmålet. Gille konkluderte at selskapet ikke var omfattet av anskaffelsesreglene. Styret orienterte generalforsamlingen om selskapets forhold til anskaffelsesreglene og anskaffelsesprosessene for prosjektutviklingen. Det ble vist til at selskapet på bakgrunn av Gilles vurdering hadde foretatt innkjøp via forenklet konkurranse (tjenester som teknisk rådgiver, arkitekt og prosjektleder). Det ble likevel ytret en viss usikkerhet hvorvidt selskapet faktisk var omfattet av anskaffelsesreglene. Styret fattet vedtak 18.8.2016 om å innhente ytterligere en vurdering fra advokatfirmaet Mageli som også konkluderte med at selskapet ikke er omfattet av anskaffelsesreglene. Styret fattet vedtak 6.10.2016 om å følge Magelis vurdering og konklusjon som selskapets holdning til anskaffelsesreglene.

Problemstillingen om selskapet har betryggende internkontroll for å sikre etterlevelse av anskaffelsesreglene er dermed ikke aktuell.

## **3.5 Selskapets vurdering av sin skatteplikt**

### **3.5.1 Innledning og problemstilling**

Lov om skatt og formue 26. mars 1999 nr. 14 (skatteloven) regulerer skatteplikten for fysiske og juridiske personer i Norge. Loven gjelder formuesskatt til stat og kommune, inntektsskatt til stat, fylkeskommune og kommune [...] (§ 1-1). Hovedregelen er at aksjeselskaper er skattepliktige (§ 2-2 (1) a) og faller utenfor sktl. § 2-32 fordi selskapers formål ofte er å fremme deltakernes økonomiske interesser og dermed har «erverv til formål». <sup>4</sup> Aksjeselskaper (og lign. juridiske personer) kan likevel vurderes som skattefrie etter sktl. § 2-32; et selskap er skattefritt om det «ikke har erverv til formål» eller inntekt knyttet til «økonomisk virksomhet». Skattefriheten begrunnes med at institusjonene/selskapet ofte ivaretar samfunnsfunksjoner som det offentlige (kanskje) måtte ta seg av. Når skattefriheten avgrenses bør ikke slike institusjoner/selskaper få et konkurransefortrinn fremfor skattepliktige subjekter. <sup>5</sup>

I eierskapskontrollen gjennomført i 2015 ble det påpekt at selskapets virksomhet i Strandveien 1 AS kunne bli klassifisert som næringsvirksomhet. En verdivurdering av eiendommen, slik den fremstår i dag, kan derfor få betydning for beregningen av en mulig skattepliktig gevinst ved senere salg av eiendommen. Fremstillingen i dette kapitlet er deskriptiv (uten kriterier) og problemstillingen deles i to.

---

<sup>4</sup> Bahr, 2014, s. 273

<sup>5</sup> Zimmer, 2012, s. 416

**Problemstilling 1**

Har selskapet foretatt en vurdering av sin skatteplikt, i tilfelle er denne formidlet/forankret hos styret og eierne?

**3.5.2 Selskapets vurdering av sin skatteplikt****Advokatfirmaet Kluges notat**

Revisjonen gjengir kort de vesentligste punkter i advokatfirmaet Kluges notat nedenfor.

I 2016 ble det fattet styrevedtak om å innhente advokatbistand for å utrede selskapets fremtidige skatteposisjon for å skissere ulike scenarier. Styrevedtaket ble protokollført i styremøte nr. 4 2016 (datert 18.8.2016) som sak 16/06 om «Selskapets fundament» hvor daglig leder redegjorde for selskapets formelle fundament. Videre ble det innhentet et notat fra advokatfirmaet Kluge som tok for seg selskapets skatteproblemstilling, se notat datert 9.11.2016. Notatet er delt i fire punkter (i) «oppsummering og konklusjon», (ii) «faktum», (iii) vurderingen og (iv) hvorvidt en forhåndsuttalelse fra skattemyndighetene bør innhentes. Kluge vurderte selskapet etter sktl. § 2-32 første ledd; hvorvidt selskapet «ikke har erverv til formål», og annet ledd «økonomisk virksomhet». Bestemmelsens ledd må ses i sammenheng.

**Skattelovens § 2-32 første ledd, «ikke har erverv til formål»**

Hvorvidt selskapet (skattesubjektet) har et ikke ervervmessig formål avhenger av en konkret, skjønnsmessig helhetsvurdering basert på ulike momenter jf. høyesterettspraksis. Vurderingen består blant annet av selskapets (vedtektsfestede) formål, den faktiske virksomhet og selskapets oppbygning. Andre støttemomenter av betydning kan være virksomhetens økonomiske kapital og overskudd, hvordan selskapet skaffer seg og forvalter sine inntekter, selskapets utdelinger, tilknytning til næringsinteresser og hensynet til konkurransesituasjonen. I Kluge-notatet ble følgende problemstilling besvart og konkludert: «Vilkåret om at Strandveien 1 AS «ikke har erverv til formål»». Kluge konkluderte at selskapet er en skattefri innretning som ikke har erverv til formål, og vektla selskapets historikk (vannverkssaken), og at salgsprovenyet går direkte til vann- og avløpsformål. Videre fremhevet Kluge de faktiske aktivitetsforholdene i selskapet som i all hovedsak dreier seg om å ivareta de allerede eksisterende verdier i selskapet samt at selskapet av denne grunn bare driver med planlegging av et fremtidig salg og ikke vanlig eiendomsutvikling. Kluge understreket at det er usikkerhet rundt forholdet og utelukket ikke at skattemyndighetene kan komme til motsatt konklusjon.

**Skattelovens § 2-32 annet ledd, «økonomisk virksomhet»**

For bestemmelsens annet ledd angir høyesterettspraksis en konkret vurdering hvor momenter som selskapets aktivitet i tilknytning til eiendommen i omfang og tid vektlegges. I Kluge-notatet ble følgende problemstilling besvart og konkludert: «Driver Strandveien 1 AS «økonomisk virksomhet» etter skatteloven § 2-32 annet ledd?» Kluge konkluderte at selskapet ikke driver økonomisk virksomhet og vektla omreguleringsarbeidet som må anses å være en aktivitet som sikrer at

eiendommens eksisterende verdipotensial utnyttes fullt ut. Kluge understreket at skattemyndighetene kan komme til motsatt konklusjon. Videre viste Kluge til at denne konklusjonen mest sannsynlig vil endres på et senere tidspunkt i og med den planlagte prosessen for selskapet med en aktiv eiendomsutviklingsrolle over en lengre tidsperiode. Strandveien 1 AS' nettogevinster ved realisasjon av eiendommen vil da mest sannsynlig bli skattepliktige.

### **Bindende forhåndsuttalelse (BFU)**

En skattyter kan anmode skattemyndighetene om en bindende forhåndsuttalelse (BFU) om de skattemessige virkningene av en konkret planlagt disposisjon før den igangsettes jf. lov om ligningsforvaltning 13.6.1980 nr. 24 (ligningsloven), se kapittel 3A.<sup>6</sup> En BFU gjelder bare når det er av vesentlig betydning for skattyter å få klarlagt virkningene før igangsetting og er bindende for skatteetaten i den aktuelle saken, men ikke for skatteyteren. Uttalelsene kan ikke påklages eller bringes inn for domstolene.<sup>7</sup> Det er hensynet til skatteyters forutsigbarhet som begrunner regelen. Avgitt forhåndsuttalelse legges til grunn som bindende ved ligningen dersom skattyter krever det og den faktiske disposisjonen er gjennomført i samsvar med forutsetningene for uttalelsen. Det går et skille mellom skattemyndighetenes veiledende og bindende forhåndsuttalelse. En veiledende uttalelse er et alternativ til en BFU og er ikke bindende for Skatteetaten, men uttrykker skattemyndighetenes syn på spørsmålet.

### **Advokatfirmaet Kluges notat**

Kluge vurderte også om selskapet burde innhente en BFU fra skattemyndighetene. Kluge-notatet konkluderte med at en bindende forhåndsuttalelse fra skattemyndighetene var avhengig av om den daværende selskapsstrukturen for eie og utvikling av eiendommen ble videreført eller ei.

### **Skatteetatens bindende forhåndsuttalelse**

I etterkant av Kluges vurdering søkte og mottok selskapet (via Kluge Advokatfirma) en bindende forhåndsuttalelse (vedtak) fra Skatteetaten, datert 12.4.2017. I forhåndsuttalelsen tok skattemyndighetene stilling til (1) hvorvidt overføring av tomten i Strandveien 1 ville utløse gevinstbeskatning og (2) om den ulovfestede omgåelsesnormen vil komme til anvendelse på rettsforholdet. Følgende problemstillinger ble besvart: (1) «Vil overføring av tomten Strandveien 1 som et aksjeinnskudd til et nystiftet datterselskap utløse gevinstbeskatning?», (2) «Vil den ulovfestede omgåelsesnormen komme til anvendelse?» og (3) «Vil den skattemessige inngangsverdien for Eiendommen tilsvare markedsverdien på overføringstidspunktet?» Problemstilling nummer tre ble avgitt som en veiledende uttalelse. Skattekontoret konkluderte i sin forhåndsuttalelse med at en «fremtidig overføring av Strandveien 1 AS' eiendom som et aksjeinnskudd til et nystiftet datterselskap Strandveien 1 Utvikling AS ikke utløser gevinstbeskatning». Videre vurderte skattemyndighetene at den ulovfestede skatterettslige

---

<sup>6</sup> Ligningsloven ble opphevet tidligere i år og erstattet av lov om skatteforvaltning 27.5.2016 nr. 14 (skatteforvaltningsloven) som gjelder fastsetting av skatt på formue og inntekt [...] etter skatteloven. For bindende forhåndsuttalelse i skatteforvaltningsloven, se kapittel 6.

<sup>7</sup> Zimmer, 2012, s. 58

omgåelsesnormen ikke vil «komme til anvendelse i forbindelse med det samme aksjeinnskuddet i Strandveien 1 Utvikling AS». For den veiledende uttalelsen besvarte Skattekontoret at de «er enig med anmoder i at den skattemessige inngangsverdien det overtakende selskapet får for Eiendommen etter overføringen skal tilsvare markedsverdien på overføringstidspunktet».

### ***Revisjonens oppsummering***

Selskapet har innhentet ekstern vurdering av skattespørsmålet fra advokatfirmaet Kluge og en bindende forhåndsuttalelse fra Skatteetaten. Skatteetatens bindende forhåndsuttalelse bekreftet Kluges vurdering om selskapets skattefritak. Kluges notat understreket at konklusjonen sannsynligvis vil kunne endres på et senere tidspunkt. Spesielt med tanke på den mulige prosessen med eiendomsutviklingen med et perspektiv flere år frem i tid. Selskapets nettogevinster ved eiendomsrealisering vil da kunne bli skattepliktige.

### ***3.5.3 Er skatteplikten formidlet/forankret hos eierne***

#### ***Styret***

Styret drøftet sak 16/24 om «selskapets organisering – skatteposisjon» i styremøte nr. 7 2016 (2.12.2016). Styrevedtaket ble protokollført og selskapets administrasjon startet arbeidet med en BFU vedrørende selskapets skattefrihet, med fokus på å omorganisere selskapsstrukturen og etablere et utviklingsselskap i overenstemmelse med advokatenes anbefalinger. Videre ble administrasjonen bedt om og «avklare prinsipper for omorganisering med eierne via rådmennene». Styrevedtaket hadde sin bakgrunn i Kluge-vurderingen som tok for seg selskapets skatteposisjon og forholdene rundt selskapsorganiseringen for å sikre at eiernes mandat i generalforsamlingsvedtaket fra 2014 ble ivaretatt, se generalforsamlingens protokoll for Strandveien 1 AS, datert 19.6.2014, sak 13 om «fremtidig organisering av selskapet mot likvidasjon» og «Styret arbeider videre for å organisere selskapet på mest hensiktsmessig måte, med målsetting å realisere best uttelling for Fond 2». Tre dokumenter var vedlagt saken; et administrasjonsnotat datert 12.11.2016 og to notater fra Kluge Advokatfirma datert 9.11.2016.

#### ***Orientering til eierne og kommunens administrasjon***

Generalforsamling ble avholdt 29.6.2017 og selskapet informerte eierrepresentantene om overføringen og etableringen av ny skattemessig inngangsverdi forutsettes det at Strandveien 1 AS er skattefritt og nytt selskap er skattepliktig. BFUen konkluderte med en «fremtidig overføring av Strandveien 1 AS' eiendom som et aksjeinnskudd til et nystiftet datterselskap Strandveien 1 Utvikling AS, utløser ikke gevinstbeskatning». Nytt skattepliktig selskap «Strandveien 1 Utvikling AS ble stiftet 21.4.2017 for å ivareta skattefrihet for markedsverdien i dag.

Rådmannsgruppen avholdt møte desember 2016 (16.12.2016) om Strandveien 1 AS. Gruppen fikk skattespørsmålet presentert i en powerpointpresentasjon med hovedpunktene: (1) «Styret har bedt om en vurdering av skatteplikt»; (2) «Skatteplikt?» med en kort presentasjon av Kluge-notatet; (3) «Bør det innhentes BFU?» som avhenger av selskapets videre strukturvalg hhv. (i) ved fortsatt eie av eiendommen anbefales tidligere praksis eller (ii) ved en omstrukturering er en BFU nødvendig (med underpunktene omstrukturering, utviklingsselskapet, etablering og skatteplanlegging).

I notat fra daglig leder, datert 8.2.2017, til styret i Strandveien 1 AS ble styresak 16/24 «Organisering» og styresak 17/2 «Orientering» fulgt opp. Notatet beskriver oppfølgingen av de to styresakene og oppsummerte Rådmannsmøtet avholdt 16.12.2016. Ifølge notatet var alle eierkommunenes rådmenn representert. Man gjennomgikk tiltaksforslaget og de underliggende signalene som hadde utløst selskapets aktivitet tilknyttet dette formålet. Daglig leder viste til generalforsamlingsvedtaket datert 19.6.2014 hvor selskapets styre ble oppfordret til å organisere virksomheten på en slik måte at uttelling for Fond 2 ble best mulig ivaretatt. Kluge-notatene ble så delt ut til rådmennene og de bekreftet at det presenterte tiltaket var innenfor det generalforsamlingen hadde etterspurt. Ifølge notatet synes det som om rådmennene støttet prosessen. For tilbakebetaling av midler fra selskapet til kommunene ved selskapets likvidasjon bekreftet rådmennene tidligere signaler om at det er en fordel å motta større nominelle beløp over tid, istedenfor en engangssum basert på nåverdi av fremtidig kontantstrøm. Daglig leder avsluttet notatet med at rådmennenes tilslutning var muntlig og det ble ikke skrevet avtale eller dokumentert på annet vis.

### ***Revisjonens oppsummering***

Styret vedtok å innhente bindende forhåndsuttalelse fra Skatteetaten i styrevedtak 2.12.2016. Eierne ble orientert om skattespørsmålet på generalforsamlingen avholdt 29.6.2017. I tillegg ble rådmennene orientert i møte 16.12.2016.

# 1 VEDLEGG - LITTERATURLISTE

## Lov og forskrift

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper (aksjeloven)
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner
- Lov om skatt og formue 26. mars 1999 nr. 14 (skatteloven)
- Lov om skatteforvaltning 27.5.2016 nr. 14 (skatteforvaltningsloven)

## Bøker

- Goller, Morten m.fl. (2017). *Anskaffelsesrett i et nøtteskall* (Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS)
- Zimmer, Fredrik (red.) i samarbeid med Advokatfirmaet BA-HR DA (2014), *Bedrift, selskap og skatt* (Oslo: Universitetsforlaget)
- Zimmer, Fredrik (2012), *Lærebok i skatterett* (Oslo: Universitetsforlaget)

## Nettside

- Oslo Børs (2017). Hentet fra [www.oslobors.no](http://www.oslobors.no)

